



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Szczecinie

LSZ.411.005.04.2016  
I/16/005

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Szczecinie  
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin  
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66  
[lsz@nik.gov.pl](mailto:lsz@nik.gov.pl)

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/16/005 - Gospodarka finansowa w wybranych gminach województwa zachodniopomorskiego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Małgorzata Wejwer, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/58/2016 z dnia 19 lipca 2016 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy <sup>1</sup> w Warnicach, Warnice 66, 74-201 Warnice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Hackiewicz-Gębska, Wójt Gminy Warnice <sup>2</sup> od 2 grudnia 2010 r.  (dowód: akta kontroli str. 3-6)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>3</sup>, działalność Urzędu w zakresie prowadzenia w 2015 r. gospodarki finansowej Gminy Warnice<sup>4</sup>.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Osiągnięcie na koniec 2015 r. nadwyżki budżetu w wysokości 590,2 tys. zł znacząco wpłynęło na poprawę sytuacji finansowej Gminy w porównaniu do 2014 r. (na koniec którego deficyt wynosił -2.194,1 tys. zł). Zadłużenie Gminy z tytułu zaciągniętych pożyczek oraz emisji obligacji komunalnych wyniosło 4.303,6 tys. zł (było niższe o 1.050,3 tys. zł niż na koniec 2014 r.). Gmina nie przekroczyła limitowanego wskaźnika spłaty zobowiązań, określonego w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>5</sup>. W 2015 r. relacja łącznej kwoty spłaty zobowiązań zaliczanych do długu publicznego wraz z odsetkami do prognozowanych dochodów wyniosła 8,94% przy dopuszczonym wskaźniku spłaty zobowiązań 11,19%. W 2015 r. terminowo regulowano zobowiązania publicznoprawne, a także wynikające z zawartych umów z kontrahentami, z tytułu zaciągniętych pożyczek oraz wyemitowanych obligacji komunalnych.

Ustalone w Urzędzie procedury kontroli zarządczej zapewniały realizację zadań w zakresie udzielania dotacji podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych, wykorzystania środków uzyskanych z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na zadania, wynikające z przyjętych programów profilaktycznych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły prowadzenia rachunkowości, sporządzania sprawozdań budżetowych, windykacji należności i polegały na:

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

<sup>2</sup> Dalej: Wójt.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>4</sup> Dalej: Gmina.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., dalej: ufp.

- nieokreśleniu w polityce rachunkowości danych wymaganych art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>6</sup> w zakresie: zasad prowadzenia ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej; wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych; procedur lub funkcji używanych programów komputerowych w zależności od struktury oprogramowania wraz z opisem algorytmów; wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych wraz ze szczegółami w procesach przetwarzania danych,
- nierzetelnym, niezgodnym z ewidencją księgową, sporządzeniu sprawozdań budżetowych Gminy za 2015 r. poprzez wykazanie zaniżonych kwot: zaległości w sprawozdaniu Rb-27S o 4.079 zł oraz zobowiązań w sprawozdaniu Rb-28S o 407 zł od kwot wynikających z ewidencji księgowej, a także niewykazaniu w sprawozdaniu Rb-NDS rozchodów z tytułu wykupu obligacji na kwotę 820 tys. zł (zaliczono je do kredytów i pożyczek), a w sprawozdaniu Rb-Z zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych na kwotę 3.880 tys. zł (ujęto je w zobowiązaniach z tytułu długoterminowych kredytów i pożyczek),
- nieprawidłowej klasyfikacji wydatków dotyczących obsługi długu poprzez ich zaniżenie w § 8010 o 18.500 zł i w § 8110 o 5.907 zł oraz zawyżenie w § 8090 o 24.407 zł, co miało wpływ na rzetelność ich prezentacji w rocznym sprawozdaniu Rb-28S Gminy za 2015 r.,
- podejmowaniu działań windykacyjnych z opóźnieniem,
- nieprzestrzeganiu procedur wewnętrznych w zakresie kontroli 24 badanych dowodów księgowych,
- prowadzeniu bankowej obsługi budżetu Gminy na podstawie umowy zawartej z bankiem na czas nieokreślony, z pominięciem procedury określonej w przepisach o zamówieniach publicznych.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Zasady (polityki) rachunkowości oraz prawidłowość prowadzenia ewidencji księgowej.**

Opis stanu faktycznego

1.1. W Urzędzie obowiązywały zasady (polityka) rachunkowości wprowadzone zarządzeniem Wójta nr 56/2012 z dnia 14 sierpnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia zmian do dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości. Dokumentacja ta spełniała wymogi określone w art. 10 ust. 1 uor w zakresie określenia roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych, metod wyceny aktywów i pasywów, ustalania wyniku finansowego, zakładowego planu kont, wykazów kont dla budżetu Gminy (organu) i dla jednostki budżetowej oraz zasad prowadzenia kont.

W Urzędzie księgi rachunkowe prowadzone były przy użyciu programu komputerowego autorstwa Zakładu Systemów Informatycznych SIGID Poznań, który obejmował następujące moduły: Księgowość budżetowa jednostki i zarządu (FK), Kadry i płace pracowników urzędu i oświaty (Ka2), Podatki (podatek rolny od osób prawnych, podatek od nieruchomości od osób prawnych, podatek od środków transportowych, podatek rolny, leśny, od nieruchomości od osób fizycznych), Księgowość budżetowa jednostki, Ewidencja i drukowanie faktur, Ewidencja i rozliczanie innych opłat, Ewidencja środków trwałych i wyposażenia. W polityce

<sup>6</sup> Dz.U. z 2016, poz. 1047, dalej: uor.

rachunkowości wymienione zostały także inne programy komputerowe wspierające system rachunkowości: Ewidencja i naliczanie dodatków mieszkaniowych, Ewidencja gruntów, budynków i lokali, Program: Płatnik, Ewidencja i drukowanie przelewów, Oprogramowanie do obsługi stypendiów szkolnych, Obsługa świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 7-67)

Kontrola kompleksowa gospodarki finansowej Gminy za lata 2011-2014, wybranych zagadnień za okres sprzed 2011 r. oraz występujących w roku 2015, przeprowadzona od 7 stycznia do 17 marca 2015 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie<sup>7</sup> wykazała, że zasady określone w obowiązujących zasadach (polityce) rachunkowości są ogólne i nie określają wszystkich wymaganych informacji.

(dowód: akta kontroli str. 68-86)

Zarządzeniem nr 43.1/2016 Wójta z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie zmian przyjętych zasad (polityki) rachunkowości uzupełniono informacje w zakresie określenia dat wprowadzenia do użytkowania aktualnych wersji programów komputerowych.

(dowód: akta kontroli str. 971-972)

Zgodnie z art. 71 ust. 1 i 73 ust. 1 i 3 uor księgi rachunkowe, dowody księgowe, dokumenty inwentaryzacyjne i sprawozdania finansowe były przechowywane w należyty sposób, chronione przed niedozwolonymi zmianami, nieupoważnionym rozpowszechnianiem, uszkodzeniem lub zniszczeniem. Przechowywano je w oryginalnej postaci, w ustalonym porządku dostosowanym do sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w podziale na okresy sprawozdawcze, w sposób pozwalający na ich łatwe odszukanie.

(dowód: akta kontroli str. 128-129)

**1.2. Ewidencja księgowa obejmowała m.in. konta:**

- rozrachunkowe, w tym z: odbiorcami i dostawcami (konto 201), z tytułu wynagrodzeń (konto 231), z budżetem (konto 225) oraz pozostałe rozrachunki publicznoprawne (konto 229),
- do ewidencji dochodów budżetu gminy: należności z tytułu dochodów budżetowych (konto 221), długoterminowe należności budżetowe (konto 226), rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich (konto 224).

(dowód: akta kontroli str. 130, 273-274)

Na podstawie ewidencji operacji dokonanych w czerwcu i grudniu 2015 r. stwierdzono, że podstawą zapisów w ewidencji księgowej były dowody źródłowe, odpowiadające ekonomicznej treści kont, do których zostały przypisane. Ewidencja kosztów spełniała wymóg niezbędny do sporządzenia sprawozdań budżetowych, tj. prowadzona była w szczególności klasyfikacji wydatków budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 131-268)

Badanie zewnętrznych dowodów księgowych (24 faktur, po 2 z każdego miesiąca kalendarzowego) zaewidencjonowanych na koncie rozrachunkowym 201 oraz wewnętrznych dowodów księgowych z I półrocza 2015 r. (25 list płac) zaewidencjonowanych na kontach rozrachunkowych 231, 225<sup>8</sup>, 229<sup>9</sup> wykazało, że:

- a) wszystkie badane faktury zewnętrzne były opatrzone pieczęcią, oznaczającą datę ich wpływu do Urzędu, co było zgodne z § 40 ust. 1 i § 42 ust. 2

<sup>7</sup> Dalej: RIO.

<sup>8</sup> W zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych.

<sup>9</sup> W zakresie składek ZUS.

rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych<sup>10</sup> oraz zarządzeniem Wójta nr 17/2012 z dnia 26 marca 2012 r.<sup>11</sup>;

- b) badane faktury zewnętrzne nie miały potwierdzenia przeprowadzenia wstępnej kontroli i wymaganych adnotacji, dotyczących trybu ustawy zamówień publicznych oraz potwierdzających dokonanie zapłaty;
- c) dowody księgowe zawierały opis dokonanego wydatku (bez potwierdzenia dokonania kontroli merytorycznej, mimo wymogu wynikającego z procedur wewnętrznych), potwierdzenie dokonania kontroli formalno-rachunkowej, dekretację, obejmującą wskazanie kont księgi głównej, do których operacje przypisano;
- d) do wszystkich wydatków zastosowano poprawne podziałki klasyfikacji budżetowej;
- e) dowody księgowe zostały ujęte w ewidencji księgowej do właściwego miesiąca sprawozdawczego, za wyjątkiem jednej faktury;
- f) dowody księgowe zostały zatwierdzone do wypłaty przez osoby uprawnione, co potwierdzono podpisem wraz z datą dokonania zatwierdzenia,
- g) wszystkie badane faktury zostały zapłacone w terminie.

(dowód: akta kontroli str. 269-274)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Obowiązujące w Urzędzie zasady rachunkowości nie spełniały wszystkich wymogów określonych w art. 10 ust. 1 uor, pomimo wydania w tym zakresie zaleceń pokontrolnych przez RIO w 2015 r.:

- nie określono zasad prowadzenia ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej;
- nie określono wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych;
- nie określono procedur lub funkcji używanych programów komputerowych w zależności od struktury oprogramowania wraz z opisem algorytmów;
- nie zawarto wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych wraz ze szczegółami w procesach przetwarzania danych.

(dowód: akta kontroli str. 63-67)

Wójt wyjaśniła m.in.: *w celu wdrożenia zaleceń pokontrolnych rozpoczęto reorganizację księgowości, którą planujemy zakończyć do końca roku. Niezrealizowanie wszystkich zaleceń, w szczególności w zakresie dotyczącym funkcjonowania księgowości oraz relatywnie niewielkie tempo zmian podyktowane jest niewielką liczbą zatrudnionych w Urzędzie pracowników merytorycznych, w tym osób zajmujących funkcje kierownicze oraz ilością zwolnień lekarskich, związanych z ciążą oraz późniejszymi urlopami macierzyńskimi, jakie miały miejsce w ciągu ostatniego półtora roku.*

(dowód: akta kontroli str. 87-102)

<sup>10</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67 ze zm.

<sup>11</sup> Zarządzenie 17/2012 Wójta Gminy Warnice z dnia 26 marca 2012 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego.

2. Ujęcie w ewidencji księgowej 1 faktury (z 24) do niewłaściwego miesiąca sprawozdawczego. Faktura nr 6/2015 wystawiona 2.03.2015 r. z datą sprzedaży 28.02.2015 r. została zaewidencjonowana pod datą 2.03.2015 r.<sup>12</sup> zamiast pod datą operacji gospodarczej (28.02.2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 269, 273-274)

Podinspektor w Referacie Finansowym wyjaśniła, że faktura została zaksięgowana w niewłaściwym miesiącu sprawozdawczym omyłkowo.

(dowód: akta kontroli str. 926-929)

3. W Urzędzie nie zostały upoważnione osoby do sprawdzania dowodów księgowych pod względem merytorycznym. Stosownie do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>13</sup>, aby funkcjonowanie standardów kontroli zarządczej w zakresie środowiska wewnętrznego i mechanizmów kontroli funkcjonowały prawidłowo, delegowane uprawnienia powinny być określone w formie pisemnej oraz przyjęte do wiadomości i stosowania przez pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 269, 321-323, 301-303)

Zastępca Wójta wyjaśnił: *w dniu dzisiejszym, w związku z nieobecnością Pani Wójt, zastępując ją na stanowisku Kierownika Urzędu wydałem zarządzenie w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego Urzędu w ww. zakresie, uzupełniając część obejmującą zadania wspólne dla wszystkich stanowisk pracy o obowiązek opisu merytorycznego faktur, wynikających z realizowanych zadań (zmiany obejmują treść § 28 regulaminu). Wydałem polecenie w sprawie umieszczenia wyciągu z regulaminu w aktach osobowych pracowników Urzędu oraz uzyskania pisemnego potwierdzenia przez pracowników zapoznania się z dokonanymi zmianami.*

(dowód: akta kontroli str. 275-278)

4. Nieopatrzenie adnotacją, dotyczącą trybu ustawy zamówień publicznych 17 faktur (z 24), co było niezgodne z Instrukcją obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych (rozdział III, ust. 1 lit. c).

(dowód: akta kontroli str. 269, 273-274, 294)

Skarbnik wyjaśnił, że niektóre dowody księgowe nie zostały opatrzone adnotacją o trybie zamówień publicznych z powodu dużej rotacji pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 877-884)

5. Zatwierdzenie do wypłaty 21 faktur (z 24) pomimo braku adnotacji o dokonaniu ich kontroli merytorycznej, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor oraz z Instrukcją obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych (rozdział III, ust. 1 lit. a i d). Art. 21 ust. 1 pkt 6 uor stanowi, że dowód księgowy powinien zawierać stwierdzenie jego sprawdzenia. W Instrukcji określono, że dokonanie sprawdzenia powinno być uwidocznione na dowodzie w formie podpisanej klauzuli „Sprawdzono pod względem merytorycznym, Dnia..., Podpis pracownika...”, a zatwierdzeniu do wypłaty podlegają dowody sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 269, 273-274, 294)

Skarbnik wyjaśnił, że przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości była duża rotacja pracowników oraz zmiana stanowisk. Ponadto Skarbnik i Wójt wyjaśnili, że *w myśl zarządzenia w sprawie kontroli zarządczej opisanie faktury przez pracownika merytorycznego odnośnie wydatkowania środków stanowiło o dokonaniu kontroli merytorycznej. Zarządzenie w sprawie zasad wykonywania kontroli zarządczej*

<sup>12</sup> Błąd nie miał wpływu na wiarygodność sprawozdania Rb-28S za I kwartał 2015 r.

<sup>13</sup> Dz.Urz. MF Nr 15, poz. 84.

obowiązywało od 2012 r. natomiast instrukcja obiegu dokumentów finansowo-księgowych została wydana w 2003 r. Pracownicy Urzędu potraktowali nowe przepisy, jako zmieniające postępowanie w zakresie kontroli dokumentów finansowo-księgowych. W trakcie niniejszej kontroli, mając na celu wyeliminowanie niespójności między procedurami wewnętrznymi w zakresie kontroli i weryfikacji dowodów księgowych, zostało wprowadzone zarządzenie nr 48.1/2016 Wójta z 28.07.2016 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 877-885, 922-924)

6. Niezamieszczenie klauzuli „Wypłacono gotówką, przelewem, dnia..., podpis...”, na wszystkich 24 fakturach, po dokonaniu wypłaty lub wystawieniu polecenia przelewu lub innej formie rozliczeń, co było niezgodne z Instrukcją obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych (rozdział III, ust. 1 lit. e).

(dowód: akta kontroli str. 269, 273-274)

Inspektor w Referacie Finansowym wyjaśnił, że przez nieuwagę zapomniał o tym obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 979-980)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 2. Funkcjonowanie kontroli zarządczej.

Opis stanu  
faktycznego

2.1. W Urzędzie obowiązywały dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników oraz procedury, instrukcje i wytyczne, stanowiące dokumentację systemu kontroli zarządczej. Zasady kontroli, dotyczące operacji finansowych i gospodarczych zostały określone w zarządzeniach Wójta, m.in. w sprawie ustalenia: sposobu ewidencjonowania, zasad postępowania oraz przechowywania umów zawieranych przez Gminę (z 15.03.2011 r.), zasad kontroli zarządczej<sup>14</sup> (z 6.04.2012 r.), Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów (ze zmianami<sup>15</sup>), zasad gospodarki majątkiem trwałym, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie (z 22.03.2014 r.), regulaminu postępowania przy udzieleniu zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro (z 21.10.2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 279-323)

2.2. Należności budżetu Gminy wg stanu na koniec 2014 r. wynosiły 1.149,1 tys. zł i wzrosły na koniec 2015 r. o 6,54 %, tj. do 1.224,2 tys. zł. W 2014 r. zaległości wynosiły 1.025,8 tys. zł, a w 2015 r. wzrosły o 50,4 tys. zł (o 4,91%, tj. do 1.076,2 tys. zł) i stanowiły 9,39% dochodów wykonanych. Największe kwotowo zaległości na koniec 2015 r. wystąpiły z tytułu:

- a) dochodów realizowanych w związku z wypłatą świadczeń alimentacyjnych – 596,7 tys. zł, co stanowiło 55,4% wszystkich zaległości, a w porównaniu do stanu na koniec 2014 r. zaległości z tego tytułu wzrosły o 79,8 tys. zł;
- b) podatku od nieruchomości – 259,2 tys. zł, co stanowiło 24,09% wszystkich zaległości, które w porównaniu do stanu na koniec 2014 r. wzrosły o 2,5 tys. zł;

<sup>14</sup> Wraz z innymi regulacjami wewnętrznymi dotyczącymi kontroli zarządczej, tj. zarządzeniem Wójta: nr 14/2012 z dnia 20 marca 2012 r. w sprawie powołania koordynatora CAF, nr 15/2012 z dnia 20 marca 2012 r. w sprawie powołania grupy samooceny, nr 27/2013 z dnia 4 kwietnia 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania grupy samooceny.

<sup>15</sup> Zarządzenia Wójta: nr 21/2014 z dnia 18 kwietnia 2014 r. w sprawie zmiany do instrukcji obiegu i kontroli dokumentów, nr 59/2014 z dnia 30 września 2014 r. w sprawie zmiany do instrukcji obiegu dokumentów, nr 48.1/2016 z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych.

- c) mandatów karnych (wystawionych przez Straż gminną) – 59,8 tys. zł, co stanowiło 5,56% zaległości ogółem, a w porównaniu do stanu na koniec 2014 r. zaległości z tego tytułu uległy zmniejszeniu o 27,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 324-326)

Badaniem szczegółowym objęto działania podejmowane w 2015 r. wobec 10 dłużników, którzy posiadali kwotowo największe zadłużenie wobec Gminy, wg stanu na koniec 2015 r. łącznie na kwotę 34,3 tys. zł. Ustalono, że wszystkim dłużnikom były wystawiane upomnienia lub wezwania do zapłaty<sup>16</sup> w następujących terminach: w tym samym dniu, w którym przypadał termin płatności w 1 przypadku<sup>17</sup>, w pozostałych przypadkach - od 6 do 409 dni, licząc od dnia następującego po dniu, w którym upłynął termin płatności. Tytuły wykonawcze wobec 4 dłużników zostały wystawione w terminie od 24 do 283 dni, licząc od dnia następującego po 7 dniach od daty odbioru upomnienia przez dłużnika. W 4 przypadkach<sup>18</sup> sąd wydał nakazy zapłaty w postępowaniu upominawczym, które w 3 przypadkach<sup>19</sup> zostały także zaopatrzone w klauzulę wykonalności, a w 1 przypadku dłużnik złożył do sądu sprzeciw od nakazu zapłaty. W 2 przypadkach<sup>20</sup> Gmina zawarła porozumienia z dłużnikami, które jednak nie były przez nich realizowane. W 2 przypadkach<sup>21</sup>, wobec stwierdzenia bezskuteczności egzekucji, postępowania wobec dłużników zostały umorzone. W wyniku podjętych działań windykacyjnych 4 dłużników<sup>22</sup> częściowo uregulowało zaległości na kwotę 8,1 tys. zł (z należnej kwoty 34,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 327-331, 335-338)

Odsetki od nieterminowych płatności były naliczane i ewidencjonowane zgodnie z wymogami określonymi w art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp oraz § 8 ust. 5 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości<sup>23</sup>, nie później niż na koniec każdego kwartału.

(dowód: akta kontroli str.332, 335-338)

**2.3.** Zaplanowane na 2015 r. wydatki w wysokości 11.585 tys. zł (plan po zmianach) zrealizowano w kwocie 10.868,2 tys. zł (93,8% planu). Największe kwoty wydatków zostały poniesione w działach: 801 Oświata i wychowanie – 3.979,9 tys. zł (36,6% ogółu wydatków), 852 Pomoc społeczna – 2.292,6 tys. zł (21,1% ogółu wydatków), 750 Administracja publiczna – 1.957,7 tys. zł (18% ogółu wydatków).

(dowód: akta kontroli str. 365-403, 552-572)

W 2015 r. Gmina realizowała wszystkie zadania własne o charakterze obowiązkowym<sup>24</sup>. Spośród zadań własnych gminy, o których mowa w art. 7 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>25</sup> najwięcej wydatkowano na zadania związane z: edukacją publiczną - 4.080,3 tys. zł, pomocą społeczną - 2.185,2 tys. zł, porządkiem publicznym, bezpieczeństwem obywateli, ochroną przeciwpożarową i przeciwpowodziową - 484,1

<sup>16</sup> W 2015 r. 10 dłużnikom w Urzędzie wystawiono łącznie 24 upomnienia/wezwania do zapłaty, w tym 3 dłużnikom po 4 upomnienia /wezwania do zapłaty, jednemu dłużnikowi - 3, 3 dłużnikom po 2, 3 dłużnikom po 1.

<sup>17</sup> Dłużnik o identyfikatorze I000022, rata płatna 1.04.2015 r., wezwanie do zapłaty 1.04.2015 r.

<sup>18</sup> Dłużnicy o identyfikatorach: I000006, I000016, I000022, I000082.

<sup>19</sup> Dłużnicy o identyfikatorach: I000016, I000022, I000082.

<sup>20</sup> Dłużnicy o identyfikatorach: I000016, I000023.

<sup>21</sup> Dłużnicy o identyfikatorach: I000082, J000002.

<sup>22</sup> Dłużnicy o identyfikatorach: R000766, R000799, I000022, R001206.

<sup>23</sup> Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2013 r., poz. 289 ze zm.).

<sup>24</sup> Określonych w ustawach z dnia: 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.), z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r., poz. 250 ze zm.), z dnia 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.), z dnia 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.).

<sup>25</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.

tys. zł, kulturą i ochroną zabytków - 336,3 tys. zł, gospodarką komunalną, w tym utrzymaniem wodociągów, kanalizacji, gospodarką odpadami - 225,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 363-364)

**2.4.** W 2015 r. z budżetu Gminy udzielone zostały 3 dotacje celowe na kwotę ogółem 84,5 tys. zł podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych. Dotacje przekazane zostały na realizację zadań w zakresie: kultury fizycznej (dział 926, rozdział 92605) - 61,5 tys. zł, ochrony zabytków (dział 921, rozdział 92120) - 20 tys. zł, utrzymania wód i urządzeń wodnych (dział 010, rozdział 01008) - 3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 404)

Badaniem szczegółowym objęto udzielenie i rozliczenie 2 dotacji o najwyższych wartościach, tj. udzielonej Gminno-Ludowemu Klubowi Sportowemu MECHANIK w Warnicach na kwotę 61,5 tys. zł oraz Parafii Rzymskokatolickiej w Warnicach w kwocie 20 tys. zł.

1) Przekazanie dotacji Klubowi Sportowemu MECHANIK na realizację zadania pt. „Po kondycję i zdrowie – Warnice Gmina sportowa” zostało poprzedzone publicznym postępowaniem konkursowym na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>26</sup>. Termin składania wniosków o udzielenie dotacji wyznaczono do dnia 13.03.2015 r. W tym samym dniu Wójt, przy kontrasygnacie Skarbnika, zawarł umowę nr 1/2015/S o wsparcie realizacji tego zadania mimo, że Komisja konkursowa powołana ds. rozpatrzenia ofert sporządziła protokół 17.03.2015 r., w którym stwierdziła, że wpłynęła jedna oferta. Całkowita wartość projektu wynosiła 75,3 tys. zł, a kwota dofinansowania stanowiła 79,7% jego kosztów. W trakcie realizacji zadania pracownik Urzędu przeprowadził kontrolę u beneficjenta. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości<sup>27</sup>, na poprawienie których Urząd wyznaczył 14 dni. Klub Sportowy przedłożył 14.01.2016 r. sprawozdanie końcowe z wykonania zadania. Zadanie publiczne zostało wykonane prawidłowo, a niewykorzystana kwota dotacji w wysokości 517 zł została zwrócona w terminie.

2) Dotacja w wysokości 20 tys. zł na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków została udzielona Parafii Rzymskokatolickiej w Warnicach, w trybie określonym w uchwale Rady Gminy z dnia 27.11.2015 r. Dotację przeznaczono na zakup materiałów do remontu posadzki kościoła parafialnego. Środki z dotacji zostały wykorzystane w całości zgodnie z przeznaczeniem i terminowo rozliczone.

(dowód: akta kontroli str. 405-407)

**2.5.** W planie dochodów na 2015 r. w dziale 756, rozdziale 75618, § 0480 wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu przyjęto kwotę 49,5 tys. zł. Wydatki zostały zaplanowane w dziale 851, rozdziale 85153 na zwalczanie narkomanii w wysokości 6,1 tys. zł oraz rozdziale 85154 na zadania związane z przeciwdziałaniem alkoholizmowi na kwotę 46,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 541-572)

Faktycznie zrealizowane dochody z tytułu wpływów z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu wyniosły 49,5 tys. zł, a wykonane wydatki związane z zapobieganiem narkomanii oraz przeciwdziałaniem alkoholizmowi wyniosły łącznie 45,4 tys. zł. Niewykorzystane środki w wysokości 4,1 tys. zł, zgodnie z art. 18<sup>2</sup> ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu

<sup>26</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 239 ze zm.

<sup>27</sup> Nie zrealizowano następujących zadań: nie podpisano umowy – zlecenie z instruktorem trenerem juniorów/trampkarzy, nie poniesiono wydatków na wyżywienie na turniejach, nie poniesiono kosztów administracyjnych (faktury na zakupione statuetki, puchary zostały wystawione przed datą zawarcia umowy), brak imiennej listy odbioru odzieży i sprzętu, brak realizacji jakichkolwiek turniejów i imprez sportowych, ogólnodostępnych dla mieszkańców Gminy.

alkoholizmowi<sup>28</sup> zostały przeznaczone na realizację Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 415-424, 544, 563)

Wydatki Gminy związane z wykonywaniem zadań statutowych wymienionych w art. 4<sup>1</sup> ust. 1 w związku z art. 18<sup>2</sup> ww. ustawy zostały poniesione m.in. na wynagrodzenia członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w wysokości 15, 1 tys. zł; festyny i imprezy plenerowe - 4,9 tys. zł; doposażenie 2 świetlic, stroje sportowe dla 3 drużyn młodzieżowych, wyposażenie siłowni, wyposażenie boisk - 18, 5 tys. zł; zakup przyrządu do ćwiczeń na wyposażenie siłowni w sołectwie Warnice oraz zakup stołu betonowego zewnętrznego do tenisa stołowego w sołectwie Zaborsko - 4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 425-504, 973-978)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niepodejmowanie czynności windykacyjnych do września 2016 r. wobec 3 dłużników (z pośród 10 badanych), tj. niewystawienie wezwań do zapłaty:

- dłużnikowi, który nie dokonał płatności rat za sierpień i listopad 2015 r. w łącznej kwocie 1.616 zł;
- dłużnikowi, który nie dokonał płatności 2 rat za listopad i grudzień 2015 r. w łącznej wysokości 185 zł;
- dłużnikowi, który nie dokonał płatności 12 rat od maja do grudnia 2015 r. w łącznej kwocie 1.298 zł,

co było niezgodne z § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych<sup>29</sup>.

2. Podejmowanie czynności windykacyjnych z opóźnieniem wobec 4 dłużników poprzez wystawienie tytułów wykonawczych w terminie od 24 do 409 dni, licząc od dnia następującego po 7 dniach od daty odbioru upomnienia przez dłużnika do dnia wystawienia tytułu, co było niezgodne z § 6 rozporządzenia w sprawie trybu postępowania wierzycieli.

(dowód: akta kontroli str. 328-331, 335-338)

Inspektor w Referacie Finansowym wyjaśniła m.in. że *główną przyczyną opóźnień w podejmowaniu czynności windykacyjnych była niedostateczna ilość czasu na ich wcześniejsze przeprowadzenie. Stanowisko pracy, które zajmuję, jest wielozadaniowe, nie ogranicza się jedynie do windykacji. Staram się robić to jak najszybciej, w miarę dysponowania wolnym czasem. Przygotowanie tytułów wykonawczych wymaga jeszcze większego zaangażowania czasowego, nierzadko konsultacji prawnej, co uniemożliwia wysyłanie tytułów wykonawczych do Urzędu Skarbowego po upływie terminu każdej raty podatku.*

(dowód: akta kontroli str. 347-349)

Skarbnik wyjaśnił, że opóźnienia w podejmowaniu czynności windykacyjnych wobec dłużników spowodowane były czynnikami kadrowymi i organizacyjnymi, takimi jak: nieobecności pracowników, konieczność zorganizowania zastępstw, kontrola RIO w 2015 r. (trwająca 3 miesiące), która przy obowiązku wykonywania prac bieżących spowodowała przesunięcie w czasie wielu prac, w tym windykacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 339-346)

<sup>28</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 487 ze zm.

<sup>29</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 656, dalej rozporządzenie w sprawie trybu postępowania wierzycieli.

3. Zawarcie umowy o dofinansowanie realizacji zadania publicznego w dziedzinie sportu z Klubem Sportowym MECHANIK w Warnicach przed terminem rozpatrzenia złożonych ofert. Komisja konkursowa sporządziła protokół z wyboru ofert 17.03.2015 r., a umowa została zawarta 13.03.2015 r., tj. w dniu upływu terminu składania ofert. Zgodnie z zarządzeniem Wójta z dnia 17.03.2015 r. umowa mogła być zawarta ze zwycięzcą konkursu w ciągu 21 dni od daty jego publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Gminy [www.warnice.pl](http://www.warnice.pl) oraz na tablicy ogłoszeń.

(dowód: akta kontroli str. 405-407)

Wójt wyjaśniła m.in.: *data zawarcia umowy widniejąca na umowie nr 1/2015/S z Klubem Sportowym „Mechanik” w Warnicach stanowi oczywistą omyłkę redakcyjną. Datą zawarcia umowy był najprawdopodobniej dzień 23.03.2015 roku, a nie jak wskazano w nagłówku umowy 13.03.2015 r. Zarządzenie nr 35/2015 z dnia 17.03.2015 r. zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej z datą 23.03.2015 r. Stosownie do § 2 ust. 2 zarządzenia umowa mogła być zawarta najwcześniej z datą publikacji w BIP, co sprawia, że data 23.03.2015 r. jest najbardziej prawdopodobną datą zawarcia ww. umowy.*

(dowód: akta kontroli str. 408-414)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### **3. Rzetelność sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych i terminowość regulowania zobowiązań.**

Opis stanu faktycznego

**3.1.** Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań Gminy za 2015 r. z wykonania planu dochodów budżetowych jst (Rb-27S) oraz z wykonania planu wydatków budżetowych jst (Rb-28S).

(dowód: akta kontroli str. 541-572)

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo<sup>30</sup>, a także sporządzone i zatwierdzone przez osoby upoważnione do dokonywania tych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 581-789)

**3.2.** Kontrola terminowości składania deklaracji rozliczeniowych i odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne oraz zaliczek na podatek dochodowy z tytułu wynagrodzeń za marzec, lipiec, wrzesień i grudzień 2015 r. wykazała, że składki płacone do ZUS oraz zaliczki na podatek dochodowy regulowane były terminowo, tj. odpowiednio do 5-go dnia następnego miesiąca za dany miesiąc (w przypadku składek ZUS), stosownie do art. 47 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>31</sup> oraz do 20-go dnia następnego miesiąca za dany miesiąc (w przypadku zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych), stosownie do art. 38 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>32</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 823-827)

Terminowość regulowania zobowiązań z tytułu zawartych przez Gminę umów z kontrahentami sprawdzono na podstawie 5 umów<sup>33</sup>. Badane wydatki zostały

<sup>30</sup> Przy uwzględnieniu przesunięcia terminu przez Ministerstwo Finansów w związku z opóźnieniem publikacji kwoty udziału jst we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

<sup>31</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 963 ze zm.

<sup>32</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.

<sup>33</sup> Umowa zawarta 2 stycznia 2015 r., której przedmiotem było zapewnienie występu zespołu na imprezie plenerowej w dniu 2 maja 2015 r. w Warnicach; Umowa nr OŚ/3/2015 zawarta 27 sierpnia 2015 r. na wykonanie usługi pn. „Usuwanie azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Warnice w 2015 r.”; Umowa Nr OŚ/1/2015 zawarta 27 stycznia 2015 r. na wykonanie cięć pielęgnacyjnych i technicznych drzew rosnących na cmentarzu w miejscowości Barnim gm. Warnice oraz uporządkowanie terenu po wykonaniu ww. czynności;

dokonane bez stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>34</sup>, gdyż zachodziły ustawowe przesłanki wyłączenia określone w art. 4 pkt 8 upzp. Udzielenie zamówień nastąpiło po przeprowadzeniu postępowań zgodnie z procedurami wewnętrznymi. Nie stwierdzono przypadków nieterminowych płatności, skutkujących koniecznością zapłacenia odsetek.

(dowód: akta kontroli str. 790-822)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dane wykazane w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jst za 2015 r. w kolumnie 10 „Zaległości netto” były niezgodne z prowadzoną ewidencją księgową, tj. w zakresie zaległości z tytułu:
  - podatku od nieruchomości od osób prawnych: w Rb-27S (rozdział 75615 § 0310) wykazano kwotę 213.056,50 zł, z ewidencji księgowej wynikała kwota 214.720,20 zł – zaniżono o 1.663,70 zł;
  - podatku od nieruchomości od osób fizycznych: w Rb-27S (rozdział 75616 § 0310) wykazano kwotę 46.165,46 zł, z ewidencji księgowej wynikała kwota 46.385,03 zł - zaniżono o 222,27 zł;
  - podatku rolnego od osób fizycznych: w Rb-27S (rozdział 75616 § 0320) wykazano kwotę 38.647,04 zł, z ewidencji księgowej wynikała kwota 40.681,42 zł – zaniżono o 2.034,38 zł;
  - podatku leśnego od osób fizycznych: w Rb-27S (rozdział 7561 § 0330) wykazano kwotę 7,46 zł, z ewidencji księgowej wynikała kwota 21,59 zł – zaniżono o 14,13 zł;
  - podatku od środków transportowych od osób fizycznych: w Rb-27S (rozdział 75616 § 0340) wykazano kwotę 2.389,90 zł, z ewidencji księgowej wynikała kwota 2.534,90 zł – zaniżono o 145 zł.

(dowód: akta kontroli str. 324-326, 335-338, 541-551, 593-596, 922-924, 981-982)

Podinspektor w Referacie Finansowym wyjaśniła: *dane do sprawozdania Rb-27S, w kolumnie 10 „Zaległości netto”, wstawiam ręcznie na podstawie zestawienia od pracownika księgowości podatkowej. Pierwszy raz zdarzyło się, że zaległości netto nie są zgodne z ewidencją księgową księgowości podatkowej.*

(dowód: akta kontroli str. 926-930)

Wójt wyjaśniła m.in.: *dane do sprawozdań Rb-27S pozyskuje się z dwóch systemów: „Podatki” i „Księgowość budżetowa”, które nie są ze sobą kompatybilne. Zaistniałe rozbieżności zgłosiliśmy firmie Sigid.*

(dowód: akta kontroli str. 884-885, 922-924)

2. Kwota zobowiązań wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28S za 2015 r. (w kolumnie 7 „Zobowiązania według stanu na koniec okresu sprawozdawczego) w wysokości 601.728,21 zł była niezgodna z ewidencją księgową, tj.: z sumą sald końcowych kont: 201, 223, 225, 229, 231, 234, 240, która wynosiła 602.135,07 zł. Stan zobowiązań został zaniżony o 406,86 zł.

(dowód: akta kontroli str. 552-572, 785-789)

Podinspektor w Referacie Finansowym wyjaśniła: *różnica w wysokości 406,86 zł między danymi ewidencji księgowej, a danymi wykazanymi w sprawozdaniu Rb-28S za 2015 r. wynika z błędnego wpisania w kolumnie 7 kwoty zobowiązań ujętych na koncie 229. W dziale 754 rozdział 75412 paragraf 4110 wykazano kwotę 208 zł,*

---

Umowa nr OŚ/2/2015 zawarta 15 maja 2015 r. na przeprowadzenie 30 zabiegów sterylizacji/ kastracji psów i kotów; Umowa OF nr SG/02/2015 zawarta 3 kwietnia 2015 r. dotyczyła zapewnienia ładu i porządku publicznego w czasie trwania imprezy pt. „V Warnicki Piknik Rodzinny.

<sup>34</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm., dalej: upzp.

winno być 126,70 zł (różnica -81,30 zł). W dziale 852 rozdział 85212 paragraf 4110 wykazano kwotę 0,00 zł winno być 488,16 zł (różnica +488,16 zł). Sprawozdanie Rb-28S zostało w dniu dzisiejszym poprawione.

(dowód: akta kontroli str. 948-970)

3. Wykazane w sprawozdaniu Rb-28S za 2015 r. kwoty planowanych wydatków w kolumnie 4 „Plan (po zmianach)” nie wynikały z ewidencji księgowej. W Urzędzie nie prowadzono ewidencji na koncie 980-Plan finansowy wydatków budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 552-572, 662-683)

Podinspektor w Referacie Finansowym wyjaśniła, że plan finansowy wprowadzono do sprawozdania na podstawie konta 130.

(dowód: akta kontroli str. 948-970)

4. W sprawozdaniu Rb-NDS za 2015 r. błędnie wykazano kwotę rozchodów w wierszu D21 „spłaty kredytów i pożyczek” w wysokości 1.050.277,62 zł. Kwota ta obejmowała także rozchody z tytułu wykupu obligacji w wysokości 820.000 zł, które powinny być wykazane w wierszu D23 „wykup papierów wartościowych”. Również w sprawozdaniu Rb-Z za 2015 r. nie wykazano zobowiązań z tytułu emisji obligacji komunalnych. Wykazano w nim łączne zobowiązania na kwotę 4.303.558 zł, przy czym kwota 3.880.000 zł wykazana w kolumnie 10 „Banki” dotyczyła emisji obligacji komunalnych. Powyższa kwota została ujęta w wierszach E2. oraz E2.2. jako długoterminowe kredyty i pożyczki, natomiast w wierszu E1 „papiery wartościowe” wykazano kwotę 0.

(dowód: akta kontroli str. 537-540, 576-578)

Badane sprawozdania zostały sporządzone z naruszeniem § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>35</sup>. Przepisy te stanowią, że kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz że kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

#### Ocena częściowa

Opis stanu  
faktycznego

### 4. Sytuacja finansowa jednostki samorządu terytorialnego.

4.1. W 2015 r. Gmina wykonała dochody w wysokości 11.458.tys. zł (o 88,3 tys. zł, tj. 0,76% niższe niż w 2014 r.), a wydatki w wysokości 10.868,2 tys. zł (o 2.872,6 tys. zł, tj. 20,91% niższe niż w 2014 r.). Osiągnięta nadwyżka budżetu wyniosła 590,2 tys. zł (w 2014 r. wystąpił deficyt w wysokości -2.194,1 tys. zł). Wykonane w 2015 r. przychody na kwotę 191 tys. zł były niższe o 2.516,6 tys. zł w porównaniu do 2014 r., a rozchody w wysokości 1.050,3 tys. zł - wzrosły o 727,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 541-580, 828)

4.2. Zobowiązania Gminy z tytułu zaciągniętych pożyczek oraz emisji obligacji komunalnych na koniec 2015 r. wynosiły 4.303,6 tys. zł (były niższe o 1.050,3 tys. zł niż na koniec 2014 r.). Stan zobowiązań Gminy według tytułów dłużnych przedstawiał się następująco: z tytułu zaciągniętych pożyczek<sup>36</sup> - 423,6 tys. zł

<sup>35</sup> Dz.U. z 2016 r., poz.1015 ze zm.

<sup>36</sup> Umowa pożyczki nr 2013 P0252S na dofinansowanie zadania: „Budowa przyłączy kanalizacji sanitarnej wraz z przydomowymi przepompowniami w m. Wierzbo gm. Warnice” zawarta 4.11.2013 r. z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie na kwotę 225.000 zł; Umowa pożyczki nr PROW413.11.04748.32 na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych operacji „A może troszkę więcej kultury – remont i przebudowa świetlicy wiejskiej w starym Przylepie gm. Warnice”, realizowanej w ramach Działania 4.1/413 Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, objętego programem Rozwoju

(na koniec 2014 r. wynosił 653,8 tys. zł); z tytułu wyemitowanych obligacji komunalnych<sup>37</sup> - 3.880 tys. zł (na koniec 2014 r. wynosił 4.700 tys. zł, w 2015 r. wykupiono na kwotę 820 tys. zł).

W 2015 r. Gmina posiadała także zaciągnięty kredyt w rachunku bieżącym z odnawialną linią do kwoty 300 tys. zł, a od 4 sierpnia 2015 r. do kwoty 600 tys. zł. Wykorzystanie linii kredytowej nie przekroczyło kwoty określonej w uchwale budżetowej<sup>38</sup>. Na dzień 31 grudnia 2015 r. limit debetowy został spłacony, co było zgodne z art. 89 ust. 2 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 828-839)

W odniesieniu do zaciągniętych pożyczek oraz w stosunku do umów o emisję obligacji komunalnych Gmina uzyskała pozytywne opinie Składu Orzekającego RIO, dotyczące możliwości spłaty zaciąganych zobowiązań we wskazanych okresach i wysokościach.

(dowód: akta kontroli str. 834-839)

Gmina terminowo i w wysokościach wynikających z warunków umownych regulowała zobowiązania z tytułu zaciągniętych pożyczek i emisji obligacji wraz z należnymi odsetkami.

(dowód: akta kontroli str. 834-839)

Koszty obsługi długu w 2015 r. wyniosły łącznie 237,8 tys. zł<sup>39</sup>. Koszty te zostały ujęte w sprawozdaniu Rb-28S w dziale 757-Obsługa długu publicznego, w rozdziale 75702-Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jst, w § 8090-Koszty emisji samorządowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje na kwotę 35,8 tys. zł i w § 8110-Odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jst kredytów i pożyczek na kwotę 202 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 552-569, 834-839)

**4.3.** Projekty wieloletniej prognozy finansowej Gminy (dalej: WPF) na lata 2015-2025 i kolejnej na lata 2016-2025 zostały pozytywnie zaopiniowane przez Skład Orzekający RIO, odpowiednio 19.12.2014 r. i 14.12.2015 r. Rada Gminy podjęła stosowne uchwały odpowiednio 30.12.2014 r. i 30.12.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 840-873)

Poszczególne wielkości w WPF, zostały przyjęte dla 2015 r. na podstawie projektu budżetu na 2015 r., a w latach 2016-2025 założono, że konieczny będzie wzrost wartości dochodów, zwłaszcza dochodów bieżących. W WPF na lata 2015-2025 do oszacowania wartości wydatków bieżących przyjęto jako bazę prognozowany średni wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych na 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 840-856, 874-876)

---

Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 w województwie zachodniopomorskim zawarta 22.08.2014 r. z Bankiem Gospodarstwa Krajowego na kwotę 271.202 zł. Uruchomiona kwota pożyczki wynosiła 243.558 zł.

<sup>37</sup> Umowa organizacji emisji obligacji komunalnych emitowanych przez Gminę w ramach Programu Emisji Obligacji organizowanego przez DNB Bank Polska SA zawarta 5.11.2008 r. Środki uzyskane z emisji obligacji komunalnych zostały przeznaczone na zadania inwestycyjne związane z budową kanalizacji, remont i budowę chodników; Umowa organizacji emisji obligacji komunalnych emitowanych przez Gminę w ramach Programu Emisji Obligacji organizowanego przez DNB Bank Polska SA zawarta 22.07.2014 r. Program Emisji Obligacji przewidywał wielokrotne emisje obligacji w ofercie niepublicznej dokonywane przez Emitenta (Gminę). Maksymalna wartość Programu wynosiła 800.000 zł. Celem emisji było pozyskanie środków na wydatki związane z finansowaniem zadań inwestycyjnych; Umowa organizacji emisji obligacji komunalnych emitowanych przez Gminę w ramach Programu Emisji Obligacji organizowanego przez DNB Bank Polska SA zawarta 5.08.2014 r. Celem emisji było pozyskanie środków na wydatki związane z pokryciem deficytu budżetowego.

<sup>38</sup> Uchwała Nr IV/14/2014 Rady Gminy Warnice z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na rok 2015, zmieniona uchwałą Rady Gminy Warnice z dnia 10 lipca 2015 r. w sprawie uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Warnice na 2015 r.

<sup>39</sup> Obligacje komunalne 208,6 tys. zł, z tego odsetki 197,2 tys. zł, gwarancja uplasowana i prowizja za zmianę harmonogramu spłat 11,4 tys. zł; odsetki od pożyczki z WOSiGW 4,1 tys. zł; odsetki od pożyczki BGK 3 tys. zł; limit kredytowy w rachunku bieżącym 22,1 tys. zł, z tego odsetki 3,7 tys. zł, prowizje za przygotowanie wniosku o kredyt 18,5 tys. zł.

WPF zawierała dane wymagane przepisami art. 226 ufp oraz została opracowana na okres, na jaki przyjęto limity wydatków dla każdego przedsięwzięcia, oraz na który zaciągnięto i planowano zaciągnąć zobowiązania, zgodnie z art. 227 ufp. WPF została sporządzona zgodnie z przepisami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego<sup>40</sup>. Przyjęte w WPF na lata 2015-2025 założenia, dotyczące roku 2015, były realistyczne. Planowane dochody na 2015 r. ujęto w kwocie 11.753,5 tys. zł, które wykonane zostały w 97,5% (11.458,4 tys. zł). Założony w WPF wskaźnik spłaty zobowiązań o wartości 4,86% spełniał warunek określony w art. 243 ust.1 ufp i był niższy od wartości dopuszczalnej 4,93%. Relacja wykonanej w 2015 r. łącznej kwoty spłaty zobowiązań zaliczanych do długu publicznego wraz z odsetkami do prognozowanych dochodów wyniosła 8,94% przy dopuszczalnym wskaźniku 11,19%.

(dowód: akta kontroli str. 828, 840-876)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 2015 r. bankową obsługę budżetu Gminy wykonywano na podstawie umowy zawartej z bankiem w dniu 1.12.2000 r. na czas nieokreślony, z pominięciem procedury określonej w przepisach o zamówieniach publicznych. Stanowiło to naruszenie art. 142 ust. 4 pkt 2 upzp, według którego umowy rachunku bankowego zawiera się na czas nie dłuższy niż 5 lat. Ponadto było to niezgodne z art. 264 ust. 1 ufp, który stanowi, że bankową obsługę budżetu jst wykonuje bank wybrany na zasadach określonych w upzp. Przez bankową obsługę budżetu gminy rozumie się zespół świadczonych przez bank czynności związanych z budżetem<sup>41</sup>, w tym udzielenie jednostce kredytu w rachunku bieżącym. W konsekwencji zawarcie z bankiem w dniu 11.03.2015 r. umowy o kredyt w rachunku bieżącym na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jst do 300.000 zł, podwyższonego do 600.000 zł na podstawie aneksu do umowy z 4.08.2015 r. stanowiło także naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych. Koszty obsługi kredytu w rachunku bieżącym w 2015 r. wyniosły 22.146 zł.

(dowód: akta kontroli str. 830, 834-839, 983-985)

Wójt wyjaśniła: *rachunek bieżący prowadzony jest w Banku Spółdzielczym Oddział w Warnicach jeszcze od 12 lipca 1984 r. Zaciągnięcie kredytu było według uproszczonej procedury bankowej, gdyż dla Banku byliśmy znanym i wiarygodnym klientem. Koszty obsługi nie przekraczały kwoty 30.000,00 euro wobec tego nie było przeprowadzone postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na bankową obsługę budżetu.*

(dowód: akta kontroli str. 935-938)

2. Gmina udzieliła pełnomocnictwa Bankowi Spółdzielczemu Oddział w Warnicach do dysponowania jej rachunkiem bankowym w związku z umową o kredyt w rachunku bieżącym - zawartą 11.03.2015 r. - w celu spłaty wymagalnych należności z wpływów na ten rachunek. Było to niezgodne z art. 264 ust. 5 ufp, który stanowi, że w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 834-839)

Wójt wyjaśniła: *zapisy umowy kredytowej były przygotowywane przez bank i Gmina nie miała na nie wpływu. Mając na uwadze, że został naruszony art. 264 ust. 5 ufp niezwłocznie wystąpimy do banku o zmianę zapisów umowy w tym zakresie.*

(dowód: akta kontroli str. 935-938)

<sup>40</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 92.

<sup>41</sup> Vide – komentarz z Lex'a.

3. Koszty z tytułu opłat i prowizji bankowych od kredytu w rachunku bieżącym na kwotę 18.500 zł zostały ujęte w § 8090-Koszty emisji samorządowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje zamiast w § 8010-Rozliczenia z bankami związane z obsługą długu publicznego. Było to niezgodne z art. 39 upf, stanowiącym, że wydatki publiczne klasyfikuje się według działów i rozdziałów określających rodzaj działalności oraz według paragrafów określających rodzaj wydatku. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>42</sup> wydatki związane z obsługą zobowiązań z tytułu opłat i prowizji bankowych od kredytu ujmują się w § 8010-Rozliczenia z bankami związane z obsługą długu publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 830, 834-839)

Podinspektor w Referacie Finansowym wyjaśniła: *koszty z tytułu opłat i prowizji bankowych od kredytu w rachunku bieżącym pomyłkowo zostały zaksięgowane do paragrafu 8090 przez niepoprawną interpretację opisu paragrafu.*

(dowód: akta kontroli str. 926-934)

Koszty obsługi długu z tytułu kuponów odsetkowych od obligacji komunalnych w wysokości 5.675,01 zł oraz odsetki od pożyczki zaciągniętej w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie w wysokości 343,97 zł zostały ujęte w ewidencji księgowej w § 8090 zamiast w § 8110-Odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek, a gwarancję uplasowaną od obligacji komunalnych w kwocie 112,20 zł zaksięgowano w § 8110 zamiast w § 8090.

(dowód: akta kontroli str. 834-839)

Podinspektor w Referacie Finansowym wyjaśniła, że powyższe błędy zostały popełnione przez nieuwagę.

(dowód: akta kontroli str. 926-934)

Błędnie zastosowana klasyfikacja budżetowa miała wpływ na rzetelność prezentacji wydatków w rocznym sprawozdaniu Rb-28S Gminy za 2015 r. Skutkiem było zaniżenie wydatków ujętych w § 8010 o 18.500 zł<sup>43</sup> i w § 8110 o 5.906,78 zł<sup>44</sup> oraz zawyżenie wydatków zaklasyfikowanych do § 8090 o 24.406,78 zł<sup>45</sup>.

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## IV. Uwagi i wnioski

Uwagi NIK odnoszą się do podjęcia niezwłocznych działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie wykazywania danych w systemie komputerowym „Podatki”, za pomocą którego prowadzone są księgi analityczne.

#### Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>46</sup>, wnosi o:

<sup>42</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm., dalej rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji.

<sup>43</sup> Z tytułu prowizji od kredytu w rachunku bieżącym.

<sup>44</sup> Na kwotę 5.906,78 zł składa się różnica pomiędzy 6.018,98 zł (5.675,01 zł z tyt. kuponów odsetkowych od obligacji, 343,97 zł z tyt. odsetek od kredytu w WFOŚiGW) a 112,20 zł (z tyt. gwarancji uplasowanej od obligacji).

<sup>45</sup> Na kwotę 24.406,78 zł składa się różnica pomiędzy kwotą 24.518,98 zł (5.675,01 zł z tyt. kuponów odsetkowych od obligacji, 343,97 zł z tyt. odsetek od kredytu w WFOŚiGW, 18.500 zł z tyt. prowizji od kredytu w rachunku bieżącym), a 112,20 zł (z tyt. gwarancji uplasowanej od obligacji).

<sup>46</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.

1. Uaktualnienie polityki rachunkowości o wymagane dane.
2. Niezwłoczne podejmowanie działań wobec dłużników w celu wyegzekwowania należności.
3. Zatwierdzanie do wypłaty dowodów księgowych zawierających wymagane poświadczenia ich sprawdzenia.
4. Klasyfikowanie wydatków dotyczących kosztów obsługi zobowiązań według paragrafów określających rodzaj wydatku.
5. Rzetelne, zgodne z ewidencją księgową, sporządzanie sprawozdań budżetowych.
6. Zawarcie umowy na bankową obsługę budżetu Gminy w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Szczecin, dnia 28 listopada 2016 r.

Kontroler  
Małgorzata Wejwer  
starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*